Bulletin d'actualité 80-10F

L'IMMIGRATION HUMANITAIRE ET LA POLITIQUE CANADIENNE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION

Grant Purves
Division des affaires politiques et sociales

Le 15 avril 1980
Revu le 14 avril 1992

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
En vente au Canada chez
votre libraire local
ou par la poste auprès du
Groupe Communication Canada -- Édition
Ottawa, Canada K1A OS9

N° de catalogue YM32-1/80-10-1992-04F
ISBN 0-660-93861-8

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

93-01829/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'IMMIGRATION HUMANITAIRE ET LA POLITIQUE CANADIENNE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION

DÉFINITION DU SUJET

Bon nombre de questions sont liées à la politique canadienne à l'égard des réfugiés. Le présent bulletin est axé sur le rapport étroit qui existe depuis longtemps entre une préoccupation essentiellement humanitaire, l'accueil et l'établissement de ceux qui ne peuvent retourner dans leur mère patrie pour quelque raison que ce soit, et une considération foncièrement intéressée ou pragmatique, la politique d'immigration. Indiscutablement, il doit y avoir un rapport entre la politique à l'égard des réfugiés et la politique d'immigration. Il s'agit ici de savoir jusqu'à quel point les critères de la politique d'immigration devraient s'appliquer à la sélection à l'étranger des réfugiés qui souhaitent venir s'installer au Canada. (La question du processus de reconnaissance au Canada du statut de réfugié au sens de la Convention est traitée dans le bulletin d'actualité n° 86-26F).

CONTEXTE ET ANALYSE

Deux problèmes se posent lorsqu'on analyse le rapport entre la politique d'immigration et celle qui touche les réfugiés. Premièrement, la politique à l'égard des réfugiés n'a jamais fait l'objet d'un débat qui l'aurait distinguée de la politique d'immigration; le Livre blanc de 1966 et le Livre vert de 1974 l'ont tous deux considérée comme une forme de classification humanitaire régissant l'admissibilité des immigrants. Deuxièmement, la politique à l'égard des réfugiés a surtout évolué en réaction à des situations d'urgence particulières, à des critiques sur la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

façon de traiter les réfugiés et à l'opinion publique. Notre analyse de ces deux politiques exige qu'on examine les flux successifs de réfugiés et la politique d'immigration à leur égard.

A. Évolution de "l'immigration humanitaire"

On peut affirmer que, jusqu'en 1947, le Canada n'avait qu'une politique d'immigration. Les dossiers tenus n'établissaient aucune distinction entre l'admission des immigrants ordinaires et celle des réfugiés, car toutes deux étaient régies par les mêmes critères. Pourvu qu'ils soient d'origine européenne, en bonne santé et en bonne forme physique, les réfugiés ont bénéficié de l'absence d'une politique distincte jusqu'au déclenchement de la Première Guerre mondiale, parce qu'il y avait peu de restrictions en matière d'immigration. Toutefois, la situation a changé radicalement dans les années 20 et 30, au cours desquelles une politique d'immigration extrêmement restrictive a été mise en oeuvre à cause du chômage élevé qui a servi après la guerre et durant la Crise économique de 1929. Pendant ces deux décennies, les gouvernements du Canada ont évité le recours à un critère purement humanitaire pour admettre les immigrants: on faisait des exceptions, mais uniquement dans des cas particuliers.

Peu après la Deuxième Guerre mondiale, le Canada est revenu progressivement à une politique d'immigration relativement libérale et s'est donc montré plus disposé à admettre des réfugiés, pourvu qu'ils satisfassent aux critères d'immigration. Mais les années 1949 à 1975 ont également vu se dessiner une politique beaucoup plus autonome à l'égard des réfugiés: on commençait à étudier les besoins des réfugiés qui ne pouvaient satisfaire aux critères normaux d'immigration, et la nécessité pour les réfugiés de s'établir l'emportait parfois sur les conditions du marché du travail canadien.

1. Discours du Premier ministre King: origine de la notion d'immigration humanitaire et incidence de la révolution hongroise

Les modifications d'après-guerre apportées à la politique d'immigration ont été annoncées solennellement par le Premier ministre King

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dans un discours qu'il a prononcé à la Chambre le 1er mai 1947. Le premier ministre y a déclaré pour la première fois que la politique d'immigration devait "tenir compte du problème pressant du rétablissement des personnes qui sont déplacées et sans foyer". Il a pris soin de faire observer, toutefois, que l'admission de réfugiés et de personnes déplacées dépendrait des besoins de l'industrie, qu'on s'efforcerait de faire en sorte que les personnes admises soient de bons citoyens et que l'immigration ne modifierait pas fondamentalement le caractère de la population canadienne. Telle fut l'origine de ce que l'on pourrait appeler l'immigration humanitaire: on accordait la priorité aux réfugiés parmi les immigrants éventuels qui satisfaisaient aux critères d'admissibilité à titre d'immigrants reçus.

La réoccupation brutale de la Hongrie par les Soviétiques en 1956, après la Révolution hongroise, a entraîné une démarcation temporaire entre la politique à l'égard des réfugiés et les procédures normales d'immigration. Quelques semaines après l'invasion de novembre, l'Autriche et la Yougoslavie ont été inondées par 200 000 réfugiés. De fortes pressions publiques et parlementaires ont incité le gouvernement canadien à adopter une politique d'entrée libre à l'égard de ces personnes. En moins de dix mois, 36 718 Hongrois sont arrivés au Canada, où des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux les ont aidés à se trouver un logement et un emploi et à s'intégrer à la société canadienne.

Le succès du programme de réinstallation des réfugiés hongrois a marqué un point tournant dans la politique canadienne à l'égard des réfugiés. Par la suite, le gouvernement canadien a trouvé de plus en plus difficile d'insister pour que les réfugiés satisfassent pleinement aux règlements d'immigration et de résister aux pressions en faveur d'une politique plus humanitaire, à tout le moins envers un nombre limité de réfugiés. Les premiers bénéficiaires du précédent hongrois ont été un certain nombre de réfugiés souffrant de tuberculose. En 1959, le gouvernement a annoncé que la contribution spéciale du Canada à l'Année mondiale des réfugiés consisterait à admettre environ 100 réfugiés tuberculeux et les personnes à leur charge et à payer les frais de leur hospitalisation et de leur réinstallation. Le succès du programme initial

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

f entraîné non seulement l'admission de 200 autres réfugiés tuberculeux, mais aussi un changement dans l'attitude officielle du Canada, ce qui a permis à des milliers d'autres réfugiés de venir s'établir dans des conditions spéciales.

2. Le Livre blanc de 1966: reconnaissance législative des flux de réfugiés, recommandation de normes d'immigration "souples"

Jusqu'au milieu des années 60, la politique canadienne en matière d'immigration établissait une discrimination géographique et raciale en faveur des Européens, alors que le centre du problème mondial des réfugiés s'était déplacé vers l'Afrique et l'Asie. La réforme a débuté avec la publication, en 1966, d'un Livre blanc qui recommandait que, si le Canada "acceptait d'assumer sa juste part de responsabilité internationale envers les réfugiés, y compris les malades et les handicapés, il lui faudrait prendre des dispositions plus officielles qu'à l'heure actuelle, y compris l'affectation de crédits continuels". Il était en outre recommandé que la nouvelle loi prévoie l'assouplissement des règlements d'immigration lorsqu'ils empêchaient l'admission de certaines catégories de réfugiés.

La nouvelle loi ne devait pas entrer en vigueur avant dix ans, mais les règlements sur l'immigration qui étaient discriminatoires quant à la race et au pays d'origine ont été modifiés en 1967 et, deux ans plus tard, le Canada a finalement adhéré à la *Convention relative au statut des réfugiés* de 1951 et à son Protocole. Cette initiative a ouvert la voie à un choix plus humanitaire et universel des réfugiés qui viendraient s'installer au Canada. En même temps, l'établissement, en 1967, d'un système de points fondé sur les taux de chômage, les possibilités d'emploi, l'instruction, l'âge, etc., pour déterminer l'admissibilité des immigrants, a établi une distinction plus officielle et tout à fait essentielle entre la politique concernant les réfugiés et celle de l'immigration.

B. Débat public pendant et après le remaniement de la *Loi sur l'immigration*

Le débat sur les objectifs de la politique d'admission des réfugiés a joué un rôle dans le débat général sur les principes et les

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

objectifs qui devaient figurer dans la nouvelle *Loi sur l'immigration* et son règlement d'application. Le Livre vert intitulé *Étude sur l'immigration et les objectifs démographiques du Canada* a été publié vers la fin de 1974, à titre de document d'étude.

En ce qui concerne l'élaboration d'une politique à l'égard des réfugiés, ce document s'est révélé quelque peu décevant. Dans l'ensemble, cette politique était traitée comme un "aspect" de la politique d'immigration qui, tout en voulant d'abord être humanitaire, servait aussi "les objectifs de la politique étrangère". Aucune option n'était proposée pour l'élaboration d'une politique à l'égard des réfugiés, mais certaines des solutions proposées concernant l'évolution future de la politique d'immigration pouvaient avoir, directement ou indirectement, des conséquences très profondes sur les afflux de réfugiés, si elles étaient adoptées. Par contre, un assouplissement des critères d'admission des réfugiés pouvait avoir des effets négatifs sur une politique d'immigration restrictive axée sur les besoins du marché du travail.

Le Livre vert ne semblait pas aller aussi loin que le Livre blanc de 1966, où il était suggéré que le Canada avait, à tout le moins, une certaine obligation d'accepter sa juste part de responsabilité à l'égard des réfugiés malades et handicapés. Tout en reconnaissant la nécessité d'une politique souple à l'égard des réfugiés, le Livre vert n'en précisait pas l'orientation et ne disait pas, par exemple, s'il fallait admettre les réfugiés à d'autres titres que celui d'immigrant reçu, élaborer des critères distincts pour la sélection des réfugiés, etc. On y recommandait cependant que la nouvelle loi reconnaisse le statut de réfugié et accorde aux réfugiés la protection à laquelle ils ont droit, conformément à la Convention de 1951 et à son Protocole.

Un Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes a été chargé en mars 1975 d'étudier les questions soulevées par le Livre vert et de sonder l'opinion publique. L'expérience récente des réfugiés chiliens faisait ressortir les contradictions qui pouvaient exister entre une politique cohérente et humanitaire à l'égard des réfugiés, d'une part, et les normes de la politique d'immigration, d'autre part. Pendant les audiences, on a défendu la politique canadienne

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'accueil des réfugiés comme on l'avait toujours fait, en faisant valoir que le Canada est l'un des rares pays disposés à accueillir un nombre relativement élevé de réfugiés comme résidents permanents et à leur offrir la pleine citoyenneté et le droit de participer sans restrictions à la société canadienne. Par ailleurs, étant donné que l'immigration est un domaine de compétence partagée, le gouvernement fédéral ne peut, sans le consentement des provinces, admettre un grand nombre de réfugiés qui pourraient avoir besoin de surveillance, de traitement à long terme ou de soutien financier.

La principale critique dont le système a fait l'objet, soit l'existence de liens trop étroits entre la politique concernant les réfugiés et celle de l'immigration, a toujours été inspirée par des motifs humanitaires; en résumé, on prétendait que les attitudes, les normes, les procédures ainsi que les motifs qui sont à la base de la politique d'immigration peuvent se révéler inhumains s'ils sont appliqués aux réfugiés. Les organismes de secours aux réfugiés ont fait valoir que ces derniers ne sont pas des migrants volontaires: ils sont obligés de chercher refuge et d'accepter de s'établir à l'étranger, par suite de facteurs indépendants de leur volonté. Dans la plupart des cas, ils craignent, non sans raison, d'être persécutés du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social ou de leurs opinions politiques.

Des critères "souples" pourraient même ne pas suffire à nous acquitter de nos obligations humanitaires envers ces réfugiés. Il était clair qu'il fallait des critères d'admission tout à fait différents de ceux normalement utilisés pour l'immigration, qui pourraient même y être contraires. Parmi les critères proposés pour les réfugiés, il y avait: l'ampleur du danger physique qui menaçait le réfugié et le fait que sa vie soit en péril; le nombre de personnes à charge qui souffraient de la persécution dont était victime le chef de famille; et la reconnaissance, par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ou d'autres organisations internationales, de l'urgence d'accorder l'admission immédiate du réfugié au Canada.

Les organisations s'occupant des réfugiés et des droits de la personne ont également exhorté le gouvernement à faire du Canada un pays

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de premier asile, sans abandonner sa politique d'accepter les réfugiés à titre d'immigrants reçus. Le fardeau des États limitrophes des pays en crise en serait allégé d'autant, et la tentation de sélectionner les éléments les plus souhaitables serait atténuée. Cela signifierait l'adoption d'un statut en vue de l'entrée au Canada, en plus de celui d'immigrant reçu, sans obliger le Canada à accepter le réfugié en tant qu'immigrant, mais tout en le protégeant contre la déportation, jusqu'à ce qu'un autre pays de réinstallation ait été trouvé ou que l'amélioration des conditions dans son pays d'origine l'autorise à y retourner. Ce droit de résidence de durée indéfinie pourrait s'assortir, au moment où il serait concédé, de conditions jugées essentielles pour protéger les intérêts vitaux du Canada, comme la sécurité nationale ou les relations avec une puissance amie.

Selon certains, les dispositions visant à protéger la sécurité du Canada et à prévenir l'entrée et l'établissement de criminels au pays étaient inutilement sévères et vagues, même pour l'immigration ordinaire. D'après eux, appliquées sans discernement aux réfugiés, elles pourraient être source de souffrances, voire de mort, et devenir le germe d'une discrimination idéologique. D'autres témoins croyaient, au contraire, que les circonstances entourant l'afflux de certains réfugiés, particulièrement ceux venant de l'Amérique latine, rendaient très difficile aux autorités la tâche d'effectuer les enquêtes de sécurité requises pour dépister les criminels, les communistes, les terroristes, les dissidents ou les militants politiques. On craignait que cela n'en vienne à compromettre, aux yeux du public, tous les efforts déployés pour la cause des réfugiés.

Le Comité mixte spécial a soumis son *Rapport* à la fin de 1975. Il concluait qu'il fallait énoncer clairement la politique à l'égard des réfugiés pour "assurer le traitement juste et équitable de ceux qui demandent le statut de réfugié", mais il recommandait que les dispsoitions législatives prévoient une certaine souplesse de manoeuvre. Plus précisément, il recommandait:

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

i) d'adopter une définition du terme réfugié plus large que celle contenue dans la Convention de 1951, mais d'en exclure les personnes souffrant de pauvreté et de faim par suite d'un désastre naturel, d'une famine ou d'une guerre;

ii) de ne pas inclure, normalement, les réfugiés dans les objectifs annuels du gouvernement et ne pas fixer un plafond annuel au nombre de réfugiés qui seraient autorisés à entrer au Canada;

iii) d'obliger les ministres responsables à faire rapport au Comité permanent approprié sur les situations ayant des incidences touchant les réfugiés et sur les mesures prises par le gouvernement;

iv) de ne pas établir une catégorie spéciale de premier asile en matière d'immigration.

Le débat sur la politique concernant les réfugiés s'est poursuivi au cours des dernières étapes de l'étude de la *Loi sur l'immigration* de 1976 et de son règlement d'application (1978). Il était axé sur la même question, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les réfugiés devaient avoir un statut distinct et être régis par des critères différents de ceux qui sont appliqués aux immigrants ordinaires.

C. Le traitement des réfugiés dans le cadre de la *Loi sur l'immigration* de 1976

Les réfugiés ont été reconnus dans la loi adoptée en 1976 et entrée en vigueur en 1978. La définition de réfugié que donne la loi est celle de la *Convention relative au statut des réfugiés* de 1951, modifiée par le Protocole de 1967. Le paragraphe 2(1) dispose entre autres que:

> "réfugié au sens de la Convention" désigne toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques
>
> a) se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou

RECYCLED RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

b) qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.

En outre, le gouverneur en conseil peut désigner des catégories de personnes dont l'admission se ferait "conformément à la tradition nettement humanitaire du Canada à l'égard des personnes déplacées ou persécutées" (paragraphe 6(2)). Comme tous les autres immigrants, les réfugiés au sens de la Convention peuvent être jugés inadmissibles s'ils ont été reconnus coupables d'un infraction criminelle ou s'il existe de bonnes raisons de croire qu'ils se livreront à des activités criminelles. Ceux qui se sont livrés ou qui pourraient se livrer à des actes d'espionnage ou de subversion sont jugés inadmissibles, tout comme ceux qui pourraient inciter au renversement d'un gouvernement par la force, commettre des actes de violence ou appartenir à des associations qui pourraient se livrer à des actes de violence.

Aux termes de la loi, les réfugiés et les membres des catégories désignées peuvent être exclus de l'application de bon nombre des critères particuliers qui pourraient conduire au refus d'un immigrant, et le gouverneur en conseil a le pouvoir de prescrire des règlements spéciaux relatifs à leur admission. La loi prévoit également que des particuliers ou des groupes peuvent parrainer des réfugiés au sens de la Convention et des membres des catégories désignées. Comme on a pu le constater lors de l'afflux des réfugiés indochinois, la participation des particuliers a complété les efforts de parrainage du gouvernement et augmenté considérablement la capacité du Canada d'accueillir et d'intégrer les réfugiés. Elle a aussi contribué à faire connaître au public les programmes d'accueil des réfugiés et à accroître l'appui dont ils jouissent, en sensibilisant la population au problème.

Le règlement accorde la priorité aux réfugiés au sens de la Convention et aux personnes d'une catégorie déclarée admissible par le gouverneur en conseil, conformément à la tradition humanitaire du Canada, ainsi qu'aux personnes appartenant à la catégorie de la famille. Pour pouvoir déterminer facilement si un réfugié au sens de la Convention ou un membre d'une catégorie désignée pourra s'établir avec succès au Canada, les

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

agents des visas doivent tenir compte des critères normaux d'admissibilité des immigrants, mais sans attribuer de points; ils doivent également vérifier s'il s'agit d'une personne parrainée ou non, et si elle est en mesure de recevoir une aide financière ou autre au Canada.

Cette loi a pour effets principaux de consigner dans un texte de loi les obligations du Canada en matière de protection des réfugiés au sens de la Convention et de permettre l'admission de ces réfugiés, des autres réfugés et des personnes déplacées en vertu de normes d'immigration "assouplies". Abstraction faite des exigences en matière de sécurité, l'admissibilité des réfugiés demeure basée sur leur capacité de s'établir avec succès au Canada. Aucune mention n'est faite du besoin relatif d'un réfugié de se réinstaller dans un nouveau pays, etc. Aux termes de cette loi, les mouvements de réfugiés restent donc quand même soumis dans une certaine mesure aux règlements sur l'immigration.

D. Mouvements actuels de réfugiés: événements marquants

Depuis 1978, en vertu des alinéas 114(1)d) et e), le gouvernement a exercé son pouvoir habilitant et a désigné trois catégories de personnes dont l'admission se fait dans l'esprit de "l'attitude traditionnellement humanitaire du Canada à l'égard des personnes déplacées ou persécutées": les prisonniers politiques et les personnes opprimées, les personnes qui s'exilent de leur propre chef et les Indochinois.

La catégorie désignée des prisonniers politiques et personnes opprimées, qui remplace la catégorie désignée des Latino-Américains, se limite actuellement aux ressortissants du Chili, de la Pologne, du Salvador et du Guatemala. Font partie de cette catégorie les personnes qui se trouvent dans leur pays de citoyenneté, cherchent à s'établir au Canada, et qui

> a) en raison d'actes posés qui seraient considérés au Canada comme une expression légitime de la liberté de pensée ou comme l'exercice légitime des droits civils dont jouissent les syndicats et les dissidents,
>
> i) ont été détenus ou emprisonnés durant plus de 72 heures avec ou sans acte d'accusation, ou

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ii) ont fait périodiquement l'objet de quelque forme de contrôle pénal, ou

b) craignant avec raison d'être persécutés du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leurs opinions politiques ou de leur appartenance à un groupe social particulier, ne peuvent ou, du fait de cette crainte, ne veulent se prévaloir de la protection du pays dont ils ont la citoyenneté.

La catégorie des personnes qui s'exilent de leur propre chef comprenait les citoyens, les anciens citoyens et les anciens résidents de l'Union soviétique, de ses pays satellites européens et de l'Albanie qui ne résident ni au Canada, ni dans un des pays mentionnés, ni en Yougoslavie. Pour être admis à ce programme, ils n'avaient pas à prouver une crainte de persécution fondée sur l'un des motifs énumérés ci-dessus. Cette catégorie va être éliminée, car aucune nouvelle admission ne sera acceptée à partir du 1er septembre 1990. Dans le cas des personnes acceptées en vue d'un parrainage par le secteur privé ou par le gouvernement, les mesures transitoires sont restées en vigueur jusqu'au 31 août 1990.

La catégorie désignée des Indochinois, dont 125 000 membres ont été accueillis au Canada depuis 1975, représente le groupe le plus important de réfugiés admis au Canada depuis la Deuxième Guerre mondiale. Elle comprend des Vietnamiens, des Cambodgiens et des Laotiens qui ont quitté leur pays depuis le 30 avril 1975 et qui ne veulent plus ou ne peuvent plus y retourner. Depuis le 1er septembre 1990, cette catégorie est limitée aux Cambodgiens, mais des mesures transitoires restent en vigueur dans le cas de Vietnamiens et de Laotiens qui sont déjà rendus dans un premier pays d'asile.

MESURES PARLEMENTAIRES

Le projet de loi C-24, *Loi concernant l'immigration au Canada*, a été déposé et présenté en première lecture le 24 novembre 1976 au cours de la deuxième session de la trentième législature. Le projet de loi a été renvoyé au Comité permanent du travail, de la main-d'oeuvre et de l'immigration après sa deuxième lecture le 23 mars 1977, et après de

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

longues délibérations en juin et juillet 1977, il en a été fait rapport avec des amendements importants. Il a reçu la troisième lecture, le 25 juillet 1977, la sanction royale le 5 août 1977 et est entré en vigueur le 10 avril 1978.

Aux termes de la *Loi sur l'immigration* de 1976, le ministre doit déposer annuellement devant le Parlement un rapport sur les niveaux d'immigration prévus pour les prochaines années. Le deuxième rapport annuel, présenté le 1er novembre 1979, introduisait l'idée d'un programme annuel de réfugiés, ce qui, au début, a causé passablement d'inquiétude dans les organisations non gouvernementales d'aide aux réfugiés. Dans un discours prononcé le 6 juin 1980, le ministre a affirmé que le processus d'élaboration du programme annuel comporterait: la diffusion d'un document de discussion aux provinces et aux organismes bénévoles d'aide aux réfugiés; la consultation de ces groupes bénévoles; la préparation d'un projet de programme pour les réfugiés; d'autres consultations avec les groupes bénévoles et les provinces; la discussion du programme avec le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés; et, en dernier lieu, l'approbation du texte final du programme par le Cabinet. Le rapport annuel pour 1981 a adopté "le besoin le plus urgent" comme critère déterminant du processus de sélection, répondant ainsi en partie à une revendication de longue date. Pour la première fois, on prévoyait un contingent particulier pour les réfugiés africains, qui devait permettre, selon le ministre, d'accueillir des handicapés ou des personnes offrant un "profil politique manifeste".

Le nombre de réfugiés parrainés par l'État dans le cadre des programmes annuels est passé de 16 000 en 1981 à 14 000 en 1982, puis à 10 000 en 1983 et 1984, avant d'augmenter lentement pour atteindre 13 000, soit le niveau actuel. La baisse marquée du nombre prévu de réfugiés a rouvert le débat sur la politique relative aux réfugiés et à l'immigration. Des organismes non gouvernementaux d'aide aux réfugiés se sont opposés à ce que le nombre de réfugiés à admettre soit établi en fonction de critères relatifs à l'économie et au chômage au Canada, comme si les réfugiés étaient des immigrants volontaires. Ces organismes ont fait valoir que la nécessité de disposer de pays où les émigrés peuvent se

RECYCLED RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

réinstaller et l'urgence du problème devraient être des considérations fondamentales pour décider du nombre de réfugiés à admettre.

En 1990, le Rapport annuel du gouvernement au Parlement renfermait un plan quinquennal d'immigration qui comportait un volet sur les réfugiés. Le tableau suivant indique le nombre prévu de réfugiés parrainés par l'État et par des groupes privés, que le Canada s'est engagé à accueillir à des fins de réétablissement, de 1990 à 1995.

	ESTIMATION	PRÉVISIONS				
RÉFUGIÉS	1990	1991	1992	1993	1994	1995
• Réfugiés pris en charge par le gouvernement de catégories désignées (sélectionnés à l'étranger)	13 000	13 000	13 000	13 000	13 000	13 000
• Réfugiés parrainés par des groupes privés et membres des catégories désignées (sélectionnés à l'étranger)	24 000	23 500	20 000	20 000	15 000	15 000
• Réfugiés ayant obtenu, au Canada, le droit d'établissement (après le 1er janvier 1989)	5 000	10 000	25 000	25 000	25 000	25 000
TOTAL	42 000	46 500	58 000	58 000	53 000	53 000

Ce plan "bloquait" donc à 13 000 pendant cinq ans le nombre de réfugiés pris en charge par l'État et prévoyait une baisse du nombre de réfugiés parrainés par des groupes privés et membres de catégories désignés, sélectionnés à l'étranger. Le nombre de demandeurs du statut de réfugié déjà au Canada qui seront acceptés devrait augmenter, passant de 5 000 à 25 000.

Au cours de l'adoption d'un processus rationalisé et resserré de détermination du statut de réfugié au Canada, le gouvernement a soutenu que le volume considérable de demandes du statut de réfugié au sens de la Convention présentées par des personnes déjà au Canada ne réduira pas son engagement envers la sélection de réfugiés à l'étranger qui veulent s'établir au Canada. Le plan quinquennal a maintenu, ostensiblement, cet

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

engagement en ne réduisant pas le nombre de réfugiés pris en charge par le gouvernement, établi à 13 000. Or, le plan de 1991 comprenait une réserve non attribuée de 3 000 réfugiés, alors que les programmes des années précédents comportaient une petite réserve de gestion de l'ordre de 300 à 400 places. La raison invoquée pour justifier l'importance de cette réserve était la "déstabilisation de la situation dans certaines régions, qui pourrait susciter l'an prochain des besoins urgents de réétablissement dans un plus grand nombre de pays".

Le 13 août 1991, dans une lettre adressée aux organisations non gouvernementales s'intéressant à la question des réfugiés, le ministre décrivait les changements qui seraient prochainement apportés au programme de parrainage par des groupes privés, et le déficit prévu pour 1991 dans le nombre de droits d'établissement accordés aux réfugiés parrainés par l'État.

Selon cette lettre, le degré exceptionnel d'incertitude et d'agitation dans de nombreuses régions du monde, ainsi que la réorientation du programme de réétablissement des réfugiés, désormais axé sur les particuliers plutôt que sur les groupes importants, expliquent l'incapacité d'atteindre l'objectif du gouvernement de 13 000 réfugiés admis. Seul l'objectif de l'Amérique latine pourrait être pratiquement atteint. La sélection des réfugiés du Moyen-Orient, le traitement de leur cas et leur transport ont été perturbés par la Guerre du golfe; en Indochine, les premiers pays d'asile ont été lents à traiter le cas des réfugiés en vue de leur réétablissement en dehors de la région; par ailleurs, la Guerre du golfe, le retrait des représentants de l'ONU du Soudan et de la Somalie, ainsi que les événements survenus en Afrique du Sud, ont compliqué la sélection des réfugiés africains. Le fait d'obliger les émigrants de l'Europe de l'Est à répondre aux exigences relatives au statut de réfugié au sens de la Convention a également diminué le nombre de ces émigrants.

Le plus récent Rapport annuel au Parlement, déposé en novembre 1991, confirme que l'admission des réfugiés parrainés par l'État l'année dernière a été loin d'atteindre le modeste objectif des 10 000 places attribuées et des 13 000 admissions prévues; en effet, seulement 7 500 réfugiés ont été sélectionnés à l'étranger pour être pris en charge par

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'État. Les autres volets du programme de réfugiés n'ont pas non plus atteint les niveaux prévus. Alors qu'il y avait 23 500 places prévues dans le cadre du programme de parrainage par des groupes privés, seulement 19 000 réfugiés ont été admis de l'étranger et seulement 7 000 réfugiés sur les 10 000 prévus ont reçu le droit d'établissement au Canada.

Le programme de réfugiés de 1992 maintient l'engagement formulé par le gouvernement envers le réétablissement de réfugiés de l'étranger tout en indiquant la réorientation du programme, désormais axé sur les cas de protection plutôt que sur le réétablissement de groupes importants, comme ceux d'Europe de l'Est et d'Indonésie. Sur les 13 000 places destinées aux réfugiés parrainés par l'État, le programme de 1992 indique qu'ici encore, un nombre important d'entre elles sera gardé en réserve et que l'objectif de 13 000 ne sera atteint qu'en cas de hausse imprévue des besoins de réétablissement dans les pays du tiers monde.

Indépendamment de l'affirmation maintes fois répétée du gouvernement selon laquelle le nombre élevé de demandes de revendication du statut de réfugié présentées par des personnes déjà au Canada ne réduira pas son engagement envers la sélection de réfugiés à l'étranger, cet engagement semble s'être affaibli, du moins à court terme. L'année dernière, 2 000 places inutilisées, réservées aux réfugiés parrainés par l'État, ont été réaffectées afin d'accélérer le processus d'admission des personnes à charge des gens autorisés à rester au Canada dans le cadre du processus de reconnaissance du statut de réfugié et de l'élimination de l'arriéré. Une telle réunion des familles est en soi un geste valable et humanitaire, mais n'équivaut pas à admettre des réfugiés sélectionnés à l'étranger ou de plus petits nombres de réfugiés ayant des handicaps qui traditionnellement auraient rendu leur sélection improbable en vue de leur réétablissement au Canada.

CHRONOLOGIE

1874 - Les premiers réfugiés mennonites arrivent au Canada après avoir obtenu des droits spéciaux.

1923 - Le décret du Conseil privé n° 183 limite l'immigration et, de ce fait, les mouvements de réfugiés aux fermiers,

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

aux travailleurs agricoles, aux domestiques et aux proches parents de résidents canadiens.

1931 - Le décret du Conseil privé n° 695 limite l'immigration et, de ce fait, les mouvements de réfugiés à ceux qui ont les moyens de s'établir sur une ferme.

1947 - Des mouvements de réfugiés sur une grande échelle s'amorcent entre l'Europe et le Canada après le discours du 1er mai du Premier ministre King reconnaissant l'obligation morale du pays d'aider les personnes déplacées à s'établir ailleurs.

1956 - L'invasion de la Hongrie par l'Union soviétique entraîne la réinstallation de 36 718 réfugiés hongrois au Canada par suite de l'assouplissement des règlements d'immigration.

1959-1960 - 300 réfugiés souffrant de tuberculose et leurs familles sont admis au Canada.

1966 - Le Livre blanc sur l'immigration recommande que la loi prévoie l'assouplissement des règlements sur l'immigration lorsqu'ils entravent l'entrée des réfugiés.

1968 - La Tchécoslovaquie est envahie par l'Union soviétique.

1969 - Le Canada signe la *Convention relative au statut des réfugiés* de 1951.

1972 - L'expulsion d'asiatiques de l'Ouganda entraîne le premier mouvement d'immigration sur une grande échelle de réfugiés non européens au Canada.

1973 - Le coup d'État au Chili provoque une controverse au sujet du parti pris politique du Canada en ce qui concerne les réfugiés.

1974 - Publication de *l'Étude sur l'immigration et les objectifs démographiques du Canada*.

1975 - Création du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la politique de l'immigration, qui entend les témoignages partout au pays et soumet son *Rapport* au cours de la même année.

1976 - *Loi sur l'immigration*. La loi et son règlement d'application entrent en vigueur le 10 avril 1978.

1978 - Début de l'exode massif des réfugiés de la mer du Vietnam.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1979 - Le deuxième Rapport annuel sur les niveaux d'immigration est déposé devant le Parlement. Ce rapport comprend un programme annuel pour les réfugiés.

31 octobre 1981 - Le Rapport annuel sur les niveaux d'immigration pour 1981 est déposé devant le Parlement. Il mentionne pour la première fois un niveau précis pour les réfugiés africains et reconnaît le critère du "besoin le plus urgent".

Octobre 1990 - Dans son Rapport annuel déposé devant le Parlement, le gouvernement expose un plan quinquennal concernant l'immigration et les réfugiés.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Adelman, Howard (éd.). *The Indochinese Refugee Movement: The Canadian Experience*. Toronto, Operation Lifeline, 1980.

Canada, Chambre des communes, Comité permanent du travail, de la main-d'oeuvre et de l'immigration. *Procès-verbaux et témoignages*. 2e session, 30e législature, fascicule n° 29, 1er juin 1977; fascicule n° 32, 7 juin 1977; fascicule n° 37, 16 juin 1977; fascicule n° 39, 21 juin 1977; fascicule n° 50, 12 juillet 1977.

Canada, Main-d'oeuvre et Immigration. *Reconnaissance du statut de réfugié*. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, novembre 1981.

Canada, Main-d'oeuvre et Immigration. *Étude sur l'immigration et les objectifs démographiques du Canada*. Volumes 1 et 2. Ottawa, Information Canada, 1975.

Canada, Parlement, Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la politique de l'immigration. *Rapport au Parlement, procès-verbaux et témoignages*. 1re session, 30e législature, 1975.

Dirks, Gerald E. *Canada's Refugee Policy: Indifference or Opportunism*. Montréal, McGill-Queen's University Press, 1977.

Howard, Rhoda. "Contemporary Canadian Refugee Policy: A Critical Assessment". *Analyse de politiques*, vol. 6, n° 2, p. 361-373.

Wydryzynski, Christopher J. "Refugees and the Immigration Act". *Revue de droit de McGill*, vol. 25, n° 2, p. 154-192.

RECYCLED RECYCLÉ